



**You have downloaded a document from**  
**RE-BUS**  
**repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Szczególne zasady funkcjonowania agencji na przykładzie Agencji Nieruchomości Rolnych

**Author:** Adrian Sypnicki, Katarzyna Fortuna

**Citation style:** Sypnicki Adrian, Fortuna Katarzyna. (2013). Szczególne zasady funkcjonowania agencji na przykładzie Agencji Nieruchomości Rolnych. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), "Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej" (S. 70-74). Katowice : Forma Studio; Uniwersytet Śląski w Katowicach.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

# Szczególne zasady funkcjonowania agencji na przykładzie Agencji Nieruchomości Rolnych

W literaturze przedmiotu, agencje przedstawiane są jako jeden z przykładów nietypowych podmiotów administrujących<sup>219</sup>. Charakteryzują się one, wykonywaniem zadań z zakresu administracji publicznej, ale jako podmioty stanowiące element państwa, a nie podmioty niepubliczne, którym zlecono funkcje administracji<sup>220</sup>. Należy zaznaczyć, że podmioty klasyfikowane, jako nietypowe podmioty administrujące, nie są jednorodne. Wśród agencji można wyróżnić trzy rodzaje: podmioty, których szefowie mają pozycję centralnych organów administracji publicznej, podmioty o charakterze spółek handlowych oraz podmioty określane jako państwowe osoby prawne. Konieczne jest ustalenie, czy powierzenie wykonywania zadań z zakresu administracji, podmiotom o charakterze publicznym, ale zorganizowanym na wzór prywatnoprawny, jest działaniem pożądanym, zwłaszcza w kontekście zarządzania nieruchomościami rolnymi będącymi własnością Skarbu Państwa.

## 1. Podstawa prawna oraz zadania ANR

Podstawą prawną funkcjonowania Agencji Nieruchomości Rolnych są przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>221</sup> (w dalszej części „u.g.n.r.”). Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.g.n.r., Agencja jest państwową osobą prawną, która wykonuje prawo własności oraz inne prawa rzeczowe powierzone jej przez Skarb Państwa. Z kolei art. 5 ww. ustawy, tworzy stosunek powiernictwa, tzn. Skarb Państwa powierza wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych Agencji, ale na jego rzecz. Prawa rzeczowe dotyczą następujących nieruchomości: nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego, położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych, inne nieruchomości pozostałe po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń, a także lasów niewydzielonych geodezyjnie z powyższych nieruchomości.

Powyższe nieruchomości wchodziły w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym dysponuje Agencja. Warto zaznaczyć, że nieruchomości nieprzekazane do Zasobu oraz

nieprzekazane ANR, stanowią własność gmin, przy czym nabycie nieruchomości w ten sposób, potwierdza wojewoda w formie decyzji administracyjnej. Dodatkowo, nieruchomości rolne Skar-

**219** Zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Rodzaje jednostek organizacyjnych w systemie administracji publicznej [w:] M. Wierzbowski (red.) Prawo administracyjne, Warszawa 2009, s. 108.

**220** Ibidem, s. 113.

**221** Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 107, poz. 464 ze zm.).

bu Państwa znajdujące się w użytkowaniu spółdzielni, osób fizycznych, a także innych niepaństwowych jednostek organizacyjnych, pozostają nadal w ich władaniu na dotychczasowych warunkach do chwili zawarcia z Agencją nowych umów. Odpowiednio, będą to sprzedaż i nabycie nieruchomości albo dzierżawa i najem. Gospodarka finansowa prowadzona jest jednakże oddzielnie dla ANR oraz Zasobu, przy czym projekt rocznego planu finansowego sporządza Agencja. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że „w odniesieniu do powierzonego jej mienia państwowego Agencja jest jednostką organizacyjną Skarbu Państwa, reprezentującą go jako jego statio fisci. Posiada status strony postępowania w stosunku do mienia wchodzącego w skład Zasobu”<sup>222</sup>. W roku 2011, grunty pozostające w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa wynosiły 1 954 000 ha<sup>223</sup>. Widać wyraźną zmianę w stosunku do roku 2000, kiedy to w Zasobie pozostawało 3 492 000 ha<sup>224</sup>.

ANR wykonuje we własnym imieniu prawa i obowiązki związane z objęciem we władanie mienia Skarbu Państwa, dotyczy to także obowiązków publicznoprawnych odnoszących się do ww. praw rzeczowych. Dodatkowo ANR wykonuje w imieniu własnym prawa i obowiązki związane z mieniem Skarbu Państwa powierzonym likwidacji państwowym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej. Niezwykle istotne jest, że stosownie do art. 6 ust. 1 u.g.n.r., Agencja nie ma zadań własnych, tylko wykonuje zadania wynikające z polityki państwa, m.in. tworzenie oraz poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa, użytkowanymi na cele rolne, restrukturyzacja oraz prywatyzacja mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze, a także administrowanie zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne. Ponadto, Agencja wykonuje także zadania wynikające z przepisów odrębnych. Przykładem może być przepis art. 4 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>225</sup>, zgodnie z którym, Agencja może złożyć oświadczenie o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej w przypadku, gdy przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży. Co więcej, zgodnie z art. 9 ust. 1 ww. ustawy, czynność prawna bez zawiadomienia Agencji w powyższym przypadku, jest nieważna.

W celu wykonywania swoich zadań, Agencja uprawniona jest do wykorzystywania danych zgromadzonych w systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Dane są udostępniane Agencji nieodpłatnie przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Sprzedaż i nabywanie nieruchomości Zasobu prowadzi Agencja, która zgodnie z art. 28 u.g.n.r. sporządza wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i ogłasza go w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości w siedzibie właściwej miejscowo izby rolnej oraz właściwym miejscowo urzędzie gminy, przez okres 14 dni przed dniem ogłoszenia przetargu lub planowanym terminem sprzedaży w innym trybie niż przetarg. Warto zaznaczyć, że informacje o sprzedaży nierucho-

**222** Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 października 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 377/06.

**223** Zob. Główny Urząd Statystyczny, Rocznik statystyczny rolnictwa, Warszawa 2012, s.104.  
**224** Ibidem.

**225** Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592).

mości, której wartość szacunkowa przekracza równowartość dziesięciu tysięcy kwintali żyta, ustaloną stosownie do przepisów o podatku rolnym, Agencja ogłasza w prasie o zasięgu co najmniej wojewódzkim. Ważnym warunkiem, niejako limitującym sprzedaż nieruchomości, jest nakaz wyrażony w art. 28a u.g.n.r., aby łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczyła 500 ha. Istotnym ułatwieniem dla rolników indywidualnych, jest możliwość, zgodnie z art. 31 u.g.n.r., rozłożenia zapłaty ceny na roczne albo półroczne raty, na okres nie przekraczający 15 lat, jeżeli przed zawarciem umowy sprzedaży nieruchomości nabywca nieruchomości wpłacił co najmniej 10% jej ceny i przedłożył zabezpieczenie spłaty kwoty należności rozłożonej na raty, a jego sytuacja finansowa pozwala na spłatę tej należności. Warto zaznaczyć, że w 2011 roku, Agencja sprzedawała nieruchomości rolne o powierzchni 2 203 000 ha<sup>226</sup>.

## 2. Gospodarka finansowa

Jak już zostało wspomniane, gospodarka finansowa jest prowadzona oddzielnie dla Agencji oraz dla Zasobu. Także projekt rocznego planu finansowego tworzony jest dla nich osobno. Zgodnie z art. 20b u.g.n.r., przychodami Agencji są m.in. przychody ze sprzedaży mienia własnego Agencji, a także przychody z umów najmu lub innych umów o podobnym charakterze, dotyczących mienia własnego Agencji. Do kosztów Agencji zalicza się z kolei wydatki poniesione na funkcjonowanie biura Prezesa oraz oddziałów terenowych, a także wpłaty stanowiących równowartość części sumy kwot odsetek i rat kapitałowych obligacji restrukturyzacyjnych, wyemitowanych przez Ministra Finansów na podstawie ustawy budżetowej na rok 1996 w celu zwiększenia funduszy własnych i rezerw Banku Gospodarki Żywnościowej Spółka Akcyjna, z przeznaczeniem na restrukturyzację zadłużenia Agencji. Z kolei do przychodów Zasobu zalicza się m.in. przychody ze sprzedaży mienia Zasobu oraz przychody z opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, użytkowania wieczystego, czynszu dzierżawnego oraz z tytułu najmu lub innej umowy o podobnym charakterze, dotyczących mienia Zasobu. Kosztami gospodarowania mieniem Zasobu są koszty wynikające z przekazania Agencji kwot przeznaczonych na pokrycie kosztów wpłat określonych powyżej.

Roczne sprawozdania finansowe Agencji oraz Zasobu, zatwierdza minister właściwy do spraw rozwoju wsi na wniosek Prezesa Agencji. Ponadto, minister właściwy do spraw rozwoju wsi, na wniosek Prezesa Agencji, dokonuje podziału rocznego wyniku finansowego Agencji oraz rocznego wyniku finansowego Zasobu.

Istotne znaczenie dla gospodarki finansowej Agencji, ma art. 22 u.g.n.r. który stanowi, że Agencja może zaciągać kredyty, a także za zgodą ministra właściwego do spraw finansów publicznych, dokonać emisji własnych obligacji. Dodatkowo, Agencja może udzielać poręczeń i gwarancji kredytowych, w tym dewizowych, do wysokości określonej w własnym rocznym planie finansowym. Co więcej, Agencja ma możliwość sprzedaży własnych wierzytelności w sytuacji utraty przez dłużnika zdolności do spłaty zadłużenia. Sprzedaż wierzytelności dokonywana jest w formie przetargu, oferty ogłoszonej publicznie oraz rokowań podjętych

na podstawie publicznego zaproszenia.

<sup>226</sup> Zob. Główny Urząd Statystyczny, Rocznik statystyczny..., s. 104.

Najważniejszym zadaniem, do wykonywania którego została powołana Agencja, jest gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, które tworzą Zasób Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa. Należy wskazać, że Agencja, jako podmiot ujęty w systemie administracji publicznej, jest zobowiązana, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, do działania w granicach oraz na podstawie prawa. Oznacza to, że Agencja może korzystać jedynie z takich form gospodarowania powierzonymi jej nieruchomościami, które zostały wyraźnie wskazane w przepisach u.g.n.r. W art. 24 ww. ustawy, został wskazany katalog działań, które Agencja może podjąć gospodarując Zasobem. Zalicza się do nich m.in. sprzedaż mienia w całości bądź w części, oddanie na czas oznaczony do odpłatnego korzystania, przekazania w zarząd, czy też zamiany nieruchomości. Należy także dodać, że przepisy u.g.n.r. zawierają wymogi, które muszą zostać spełnione przy sprzedaży mienia oraz oddania go w czasowe użytkowanie.

Ponadto, stosownie do art. 24 ust. 5 u.g.n.r., Agencja może przekazać nieodpłatnie nieruchomości na podstawie umowy, jednostkom samorządu terytorialnego. Powyższy przepis, wskazuje cztery cele, na jakie nieruchomości mogą zostać przekazane. Są to: inwestycje przeciwpowodziowe realizowane na podstawie tzw. ustawy przeciwpowodziowej, realizacja miejscowego planu odbudowy oraz jeśli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium, nieruchomości zostały przeznaczone m.in. na cele związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych służących wykonywaniu zadań własnych w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, ochrony zdrowia, kultury i kultury fizycznej.

Dodatkowo, w art. 25 u.g.n.r., zostało określone administrowanie nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu. Po pierwsze, administrowanie polega na gospodarowaniu wydzieloną częścią mienia Zasobu w imieniu Agencji, na podstawie umowy, za wynagrodzeniem przez czas oznaczony. Administratorem może być osoba fizyczna lub prawna, zaś umowa powinna w szczególności zawierać składniki mienia, zasady wynagradzania oraz obowiązki administratora, kryteria oceny efektywności jego pracy, zakres odpowiedzialności za powierzone mienie oraz okres, na który umowa została zawarta.

Opisując gospodarowanie mieniem przez Agencję, warto zwrócić uwagę na jej odpowiedzialność za zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej. Początkowo ta odpowiedzialność była nieograniczona<sup>227</sup>. Następnie w wyniku nowelizacji u.g.n.r.<sup>228</sup> dodano art. 14 ust. 3a, który stanowi, że egzekucja należności przypadających od Agencji z tytułu przyjętego zobowiązania, może być prowadzona tylko z mienia i pożytków z niego użytkowanych, przekazanego Agencji po tym zlikwidowanym przedsiębiorstwie, które zaciągnęło zobowiązanie.

Z założenia konstrukcyjnego, agencje w formie państwowych osób prawnych, tworzone są na wzór prywatnoprawny. Powyższe regulacje bardzo szczegółowo wskazują w jaki sposób Agencja Nieruchomości Rolnych wykonuje zadania, do realizacji których została powołana. Taka regulacja, stawia pytanie o sens zastosowania prywatnoprawnej konstrukcji, której zakres możliwych zadań jest bardzo silnie reglamentowany przez ustawodawcę.

**227** Zob. M. Jaroszewicz, Agencja Nieruchomości Rolnych [w:] M. Jaroszewicz, K. Kozikowska, M. Wujczyk, Prawo rolne, Warszawa 2011, s. 132.

**228** Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1994 r. Nr 1, poz. 19).

### 3. Organ agencji

Przepisy u.g.n.r. w art. 8 stwierdzają, że organem Agencji Nieruchomości Rolnych jest Prezes, który kieruje jej pracą oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Prezes jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Do najważniejszych uprawnień, poza kierowaniem pracami Agencji, należą m.in. tworzenie filii oddziału terenowego na wniosek jego dyrektora, wydawanie decyzji, na podstawie, których następuje przekazanie nieruchomości Zasobu w trwały zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, dodatkowo wyraża zgodę na przekazanie nieruchomości ww. podmiotom w trwały zarząd w drodze umowy. Wygaśnięcie trwałego zarządu następuje w formie decyzji Prezesa. Warto zaznaczyć, że przekazywanie nieruchomości w trwały zarząd w drodze decyzji Prezesa dotyczyło także nieruchomości niezbędnych do przygotowania i przeprowadzenia finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. W tym przypadku, decyzja Prezesa stanowiła podstawę do wyłączenia nieruchomości z Zasobu i jest podstawą wpisu do księgi wieczystej.

Nowelizacja u.g.n.r. z 16 września 2011 roku<sup>229</sup>, uchyliła art. 10, który był podstawą do utworzenia Rady Nadzorczej sprawującej stały nadzór we wszystkich dziedzinach działalności Agencji. Obecnie, zgodnie z art. 3 ust. 2 u.g.n.r., nadzór nad Agencją sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi.

### 4. Podsumowanie

Agencja Nieruchomości Rolnych jest państwową osobą prawną, które zaliczane są, jako jeden z przykładów agencji. Celem ich tworzenia jest przekazanie wykonywania zadań z zakresu administracji podmiotom ujętym w systemie państwa, ale działających jak podmioty prywatnoprawne. Analiza zadań oraz organizacji Agencji Nieruchomości Rolnych wskazuje, że nie do końca mieści się ona w powyższym opisie. Dobrym przykładem jest usunięcie z struktury Agencji, Rady Nadzorczej, która jest charakterystyczna dla spółek kapitałowych, czy też wskazanie katalogu działań, jakie mogą być przez Agencję podejmowane. Można stwierdzić, że struktura Agencji bardziej pasuje do tzw. regulatorów gospodarki niż podmiotów prywatnych. Dodatkowo, od 2016 roku nastąpią zmiany w zakresie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, tzn. nie będą musieli się oni ubiegać o pozwolenie na jej kupno. Będzie to implikowało także zmianę przepisów dotyczących funkcjonowania samej Agencji.

Wydaje się, że rola Agencji Nieruchomości Rolnych ewoluuje od podmiotu prywatnoprawnego w stronę organu regulacyjnego, który będzie regulował obrót nieruchomościami rolnymi. Należy bowiem pamiętać, że na organach władzy publicznej spoczywa obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju, a nie można tego dokonać, bez racjonalnego rozdysponowania nieruchomości rolnych będących własnością Skarbu Państwa.

<sup>229</sup> Art. 1 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382).